



confederación sindical de comisiones obreras

| www.ccoo.es

Secretaría de Protección Social y Políticas Públicas
Fernández de la Hoz, 12. 28010 Madrid. Tel.: 917028000

INFORME

Comparecencia ante la Comisión parlamentaria de seguimiento y evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo

Carlos Bravo Fernández,
Secretario de protección social y políticas públicas de la
Confederación Sindical de Comisiones Obreras

7 de julio de 2015

1. VALORACIÓN DE LA PROPUESTA DE COMPLEMENTO DE PENSIÓN DE MUJERES CON DOS O MÁS HIJOS.	3
Otros colectivos que sufren, también con fuerte impacto de género, en el sistema de protección social con compromisos pendientes de cumplimiento.	7
2. OTRAS RECOMENDACIONES DEL PACTO DE TOLEDO PENDIENTES DE CUMPLIMIENTO: LA NECESIDAD DE ABORDAR MEDIDAS DE MEJORA DE INGRESOS.	8
Recomendación 1. Separación y clarificación de las fuentes de financiación.	10
Financiación con imposición general de los gastos de administración de la Seguridad Social.	10
Actuaciones sobre los tipos de cotización mientras subsista la situación de déficit.	11
Sustitución de los programas de reducción de cotizaciones por bonificaciones financiadas con imposición general.	11
Recomendación 3. Fondo de reserva.	12
Restitución de la fórmula de utilización del Fondo de Reserva prevista en la Ley 28/2003.	12
Recursos destinados a financiar las “tarifas planas” de cotización.	13
Recomendación 5. Adecuación de las bases y períodos de cotización.	13
Incremento de la base máxima de cotización.	13
Incremento de la base mínima de cotización.	13
Acelerar la equiparación de bases medias de cotización de Autónomos y el Régimen General.	14
Recomendación 6. Incentivos al empleo.	14
Recomendación 10. Lucha contra el fraude.	15
3. LOS RETOS A MEDIO Y LARGO PLAZO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL	16
Recuperar el marco del Pacto de Toledo.	16
Focalizar el debate de la sostenibilidad del sistema desde medidas de equilibrio.	16
Excedentes del sistema de Seguridad Social y políticas públicas	17
La posibilidad de financiación por el Estado de las prestaciones por muerte y supervivencia.	18

Se nos solicita que comparezcamos para analizar la propuesta que ha realizado el Gobierno, dentro del Plan Integral de Apoyo a la Familia, en desarrollo de la Recomendación 17ª del Pacto de Toledo. Sin duda lo haremos, además de situar esa propuesta dentro del conjunto de esas recomendaciones, en las que hay algunas, aún pendientes también de desarrollo, que a nuestro juicio deberían abordarse aprovechando este debate parlamentario.

1. Valoración de la propuesta de complemento de pensión de mujeres con dos o más hijos.

Es una propuesta de interés, sobre la que debemos hacer algunas consideraciones.

Respecto del objetivo de la medida:

- Se ha incluido en un denominado **Plan Integral de Apoyo a la Familia**. Sin embargo, **no puede considerarse una medida de fomento de la natalidad**. Las medidas de fomento de la natalidad, deben realizarse sobre la población en edad de tener hijos, removiendo los obstáculos que existen para ello. En nuestra opinión, esta medida no resuelve ninguno de los problemas que hace que el número de hijos deseados, según distintas encuestas, sea superior al de los que efectivamente se tienen. Cualquier actuación que pretenda ser efectiva en esta materia, debe abordar políticas de **apoyo a la familia en las edades en que se adopta la decisión de tener un hijo biológico o adoptado**: ayudas económicas, de promoción de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, de conciliación de la vida familiar y laboral, de inversión en infraestructuras necesarias para atender las necesidades educativas y de conciliación,...
- En todo caso esta medida cabe entenderse como un **instrumento de compensación** que pretende corregir a posteriori algunos de los efectos de discriminación o peor trato que sufren en el mercado de trabajo las mujeres y, especialmente, las mujeres con hijos, aunque hemos de decir, por un lado, que combatir tal discriminación de forma eficaz exige, sin duda, actuaciones mucho más amplias que la que representa esta iniciativa y, por otro, que es ajena a la situación de las mujeres que no habiendo tenido hijos, por no desearlo o por otras circunstancias, padecen también la precariedad del mercado laboral (trabajo a tiempo parcial no deseado, temporalidad, feminización de determinados sectores de bajo valor añadido,...) y, por tanto, con menores salarios en activo y menores pensiones después.
- Finalmente, debemos indicar que este tipo de medidas, si bien se orientan a compensar parcialmente los efectos anteriormente citados, no sirven para aumentar la corresponsabilidad en la crianza de niñas y niños, o para evitar mantener el rol de la mujer como responsable principal de las tareas de atención y cuidado de los hijos.

Respecto del contenido material de la medida:

- Puesto que la medida parece tener como objetivo principal el reconocimiento de una **curiosamente denominada “aportación contributiva demográfica”** y, por ello, la “compensación” a través del sistema de seguridad social de los efectos de peor carrera de cotización de mujeres pensionistas que han sido además madres, cabe realizar las siguientes consideraciones:
 - o **Excluye**, imaginamos que por razones estrictas de coste, a una **gran parte de la generación de madres que, precisamente, soportó el baby boom** en España, hoy ya pensionistas y que, al limitarse la medida a las pensiones causadas en el futuro, quedan fuera de los efectos de la misma.

- **El complemento se dirige exclusivamente a madres-mujeres, futuras pensionistas, con dos o más hijos, presuponiendo un formato de familia tradicional** donde hay un padre y una madre que asume en mayor medida el cuidado de los hijos comunes, y desconoce que las formas de familia es, de hecho, mucho más diversa. Podemos citar algunos ejemplos:
 - Familias monoparentales con un hijo, en las que, no sólo, pero muy mayoritariamente, mujeres han de asumir esta situación con sus únicos recursos.
 - Familias compuestas por un padre y una madre en las que el cuidado de los hijos es asumido principalmente por el padre.
 - Familias constituidas por parejas homosexuales (hombres o mujeres) con hijos a cargo. No se prevé cómo operaría el complemento.
 - Familias de padres separados o divorciados que compatibilizan la custodia compartida de los hijos de modo que ambos pueden haberse visto afectados en su carrera profesional por ello.
- **No se prevén mecanismos para medir de forma objetiva el peor trato recibido por la trabajadora en el mercado de trabajo como consecuencia de la maternidad** (cabría identificar lagunas de cotización, reducción de la jornada laboral, reducción de la base de cotización, excedencias por maternidad y su impacto en el desarrollo y promoción profesional,...)
- Derivado de lo anterior, no se prevé ningún tipo de modulación en el complemento de pensión en función de la peor condición laboral de la trabajadora; por tanto la **“compensación” será lineal y no progresiva** en función de la necesidad de ayuda que se precise.

De hecho, tal cual se ha presentado, el **efecto** que tendrá el complemento será precisamente **regresivo**: en las pensiones más bajas se verá compensado y absorbido, total o parcialmente, por el **complemento a mínimos** (que lo perciben el **16,58% de las nuevas altas de jubilación, y el 28,99% de las nuevas altas de viudedad**); mientras que parece que sí se aplicará, íntegro, a personas que han generado derecho a **pensión máxima** y que, por tanto, en la práctica no han visto perjudicado su derecho a pensión.

- De mantenerse el formato de complemento de pensión, convendría definir adecuadamente cuál será la **fuerza de su financiación**, ya que si se trata de un mero complemento de renta debería financiarse con cargo a imposición general. No se trata sólo de debatir sobre la relación de la medida dentro del sistema de pensiones contributivas. Es una medida que apunta a una corrección parcial y para un segmento limitado de personas afectadas, con un **objetivo en materia de igualdad efectiva**.
- La medida **se aleja de otros instrumentos similares puestos en marcha con ocasión de la Ley 27/2011** (periodos reconocidos como cotizados por interrupción de la vida laboral como consecuencia del cuidado de hijos o menores acogidos, ampliación de otras figuras como la reducción de jornada y excedencia por cuidado de hijos) que preveían medidas **con mayor cobertura e intensidad y más progresivas en su acción protectora**.

En concreto la Ley 27/2011 introdujo medidas de cobertura universal, para hombres y mujeres, haciendo prevalecer el derecho de éstas últimas en caso de concurrencia; medidas que suponían una **“compensación” modulada en función del perjuicio ocasionado**, y cuya

intensidad en la protección era superior puesto que extendía su acción protectora a elementos que actuaban no sólo sobre la cuantía de jubilación sino también sobre la edad de acceso.

A la hora de calcular el coste de la medida, deberían tenerse en cuenta algunos fenómenos tales como la evolución que las cuantías de las nuevas altas de pensiones de las mujeres vienen experimentando y la relación de altas y bajas de las pensiones en este colectivo.

En los siguientes cuadros, se observan los datos acumulados de altas y bajas de pensiones contributivas en los ejercicios 2008 y 2014:

Altas iniciales y bajas definitivas por sexo y clases

Datos de 2008

ALTAS INICIALES DE PENSIONES						
CLASES DE PENSIONES	HOMBRES		MUJERES		TOTAL	
	Número	P. media	Número	P. media	Número	P. media
Inc. Permanente	63.003	919	34.387	692	97.396	839
Jubilación	176.434	1.239	93.321	698	269.772	1.052
Viudedad	13.430	390	116.696	589	130.138	568
Orfandad	12.122	282	11.421	282	23.565	282
Fav. Familiar	1.161	315	2.468	370	3.629	352
Total Pensiones	266.150	1.073	258.293	627	524.500	854
BAJAS DEFINITIVAS DE PENSIONES						
CLASES DE PENSIONES	HOMBRES		MUJERES		TOTAL	
	Número	P. media	Número	P. media	Número	P. media
Inc. Permanente	18.678	957	9.129	672	27.807	864
Jubilación	164.548	869	68.373	518	232.927	766
Viudedad	9.522	330	97.374	477	106.900	464
Orfandad	7.712	311	9.425	299	17.137	304
Fav. Familiar	1.180	280	2.713	317	3.893	305
Total Pensiones	201.640	824	187.014	489	388.664	663

Datos 2014

Altas iniciales y bajas definitivas según sexo, por clases						
Datos 2014						
ALTAS INICIALES DE PENSIONES						
CLASES DE PENSIONES	HOMBRES		MUJERES		TOTAL	
	Número	P. media	Número	P. media	Número	P. media
Inc. Permanente	52.775	1.012	28.791	835	81.573	949
Jubilación	193.692	1.457	104.801	1.051	298.496	1.314
Viudedad	15.205	446	114.486	678	129.705	650
Orfandad	14.772	315	13.148	311	27.930	313
Fav. Familiar	2.287	351	2.452	415	4.739	384
Total Pensiones	278.731	1.248	263.678	824	542.443	1.042
BAJAS DEFINITIVAS DE PENSIONES						
CLASES DE PENSIONES	HOMBRES		MUJERES		TOTAL	
	Número	P. media	Número	P. media	Número	P. media
Inc. Permanente	19.894	1.078	9.251	872	29.146	1.013
Jubilación	181.294	1.072	75.903	672	257.207	954
Viudedad	10.780	377	107.550	578	118.333	560
Orfandad	2.606	517	2.467	529	5.073	523
Fav. Familiar	1.702	285	2.432	364	4.134	332
Total Pensiones	216.276	1.025	197.603	625	413.893	834

Comparando el número de altas de pensiones contributivas por jubilación en 2008 y en 2014, el crecimiento de las generadas por mujeres es de un 12,30% frente al 9,78% de los hombres. Su pensión media por jubilación ha crecido un 50% frente al 17,62% de la de los hombres, lo que apunta a una mejora creciente tanto en las carreras de cotización de las mujeres como en sus bases de cotización, así como el efecto que sobre ello ha tenido la mejora de las pensiones mínimas en las últimas décadas que tienen una influencia más alta en el colectivo femenino.

La relación entre altas y bajas de pensiones de jubilación es, en el caso de los hombres 1,45, y en el de las mujeres 2,15 en 2014; tendencia que se incrementa en los últimos años. Se debe en gran medida a la mayor incorporación de la mujer en el mercado de trabajo.

Se trata en cualquier caso de una medida que mejora la cobertura e intensidad de las futuras pensionistas con dos o más hijos, si bien, de forma indiferenciada, generando situaciones de agravio comparativo difícilmente explicables. En nuestra opinión, aborda un asunto de gran interés de forma poco elaborada, probablemente, aunque es un juicio de valor, influenciada por el objetivo de mejorar la posición relativa del Gobierno ante las citas electorales. Recordemos

que se ha presentado dos veces, la primera en plena campaña electoral de municipales y autonómicas, y después, ya con más intensidad, tras las mismas.

Otros colectivos que sufren, también con fuerte impacto de género, en el sistema de protección social con compromisos pendientes de cumplimiento.

Al proponer medidas tendentes a resolver, aún de forma parcial, situaciones de discriminación, conforme a una recomendación específica del Pacto de Toledo, conviene también tener presente otras situaciones pendientes de abordar.

Algunas otras recomendaciones del Pacto de Toledo, como la traída a colación por el Gobierno, también tienen por objeto mejorar la protección social de colectivos de trabajadoras y trabajadores que aún sufren importantes discriminaciones en sistema de protección social, singularmente respecto de la protección por desempleo.

Es el caso de los **trabajadores agrarios por cuenta ajena y las trabajadoras empleadas de hogar** que, además de contar con una **referencia genérica en la Recomendación 4ª del Pacto de Toledo referida a la conveniencia de la consecución de la plena integración de los antiguos regímenes especiales**, cuentan con **sendos compromisos legales incumplidos** hasta la fecha para extender la cobertura de las **prestaciones de desempleo, con el consiguiente impacto también en sus carreras de cotización a la Seguridad Social.**

En el caso de los trabajadores agrarios por cuenta ajena el Gobierno tenía el mandato legal de regular la plena cobertura de las prestaciones asistenciales de desempleo en 2014¹.

En el caso de las trabajadoras empleadas de hogar el Gobierno debía haber emitido un informe, previa consulta con las organizaciones sindicales y empresariales, con anterioridad al 31 de diciembre de 2012² en el que estudiase la viabilidad de establecer un sistema de protección por desempleo en este colectivo. Ambos colectivos suman 1,2 millones (769.456 agrarios cuenta ajena y 428.042 empleadas de hogar).

Cuando hablamos de compromisos incumplidos relacionados con los sistemas especiales agrarios y de empleadas de hogar, en realidad nos estamos refiriendo a una realidad con un **fortísimo componente de género (con datos a junio 2015, 736.723 mujeres sobre un total de personas afiliadas en ambos sistemas de 1.195.830, es decir, el 61,6%).**

¹ Disposición final cuarta de la *Ley 28/2011, de 22 de septiembre, por la que se procede a la integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social.*

² Disposición adicional segunda, apartado 2, del *Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar.*

Afiliados/as medias al sistema de Seguridad Social (junio de 2015)						
	Número de afiliados/as			% de afiliados/as		
	VARONES	MUJERES	TOTAL	VARONES	MUJERES	TOTAL
RÉGIMEN GENERAL (Sin incluir S.E.Agrario S.E.E.Hogar)	6.712.086	6.100.836	12.812.886	52,39	47,61	100,00
RÉGIMEN GENERAL - Sistema Especial Agrario	437.157	325.320	762.480	57,33	42,67	100,00
RÉGIMEN GENERAL - Sistema Especial Empleados Hogar	21.950	411.403	433.362	5,07	94,93	100,00
RÉGIMEN E. DE AUTÓNOMOS N.O.S.E.T.A.	1.933.058	1.054.431	2.987.499	64,70	35,29	100,00
RÉGIMEN E. DE AUTÓNOMOS S.E.T.A.	130.111	63.474	193.587	67,21	32,79	100,00
RÉGIMEN E. DE LA M. DEL CARBÓN	3.488	265	3.753	92,94	7,06	100,00
RÉGIMEN E. DEL MAR AJENA	46.143	4.645	50.788	90,85	9,15	100,00
RÉGIMEN E. DEL MAR PROPIA	7.665	4.375	12.040	63,66	36,34	100,00
TOTAL SISTEMA	9.291.607	7.964.750	17.256.395	53,84	46,16	100,00

Fuente: Tesorería General de la Seguridad Social.

2. Otras recomendaciones del Pacto de Toledo pendientes de cumplimiento: la necesidad de abordar medidas de mejora de ingresos.

Junto con la propuesta que ha provocado esta comparecencia, debemos también señalar algunos otros retos igualmente importantes que actualmente presenta el sistema de Seguridad Social y sobre los cuáles también existen recomendaciones del Pacto de Toledo que sin embargo no han sido objeto hasta ahora de actuación suficiente por parte del gobierno.

Desde nuestro punto de vista el **principal reto** al que se enfrenta **en el corto plazo** el sistema de seguridad social es la situación de **déficit que viene presentando desde 2011** y que se mantiene desde entonces. Se trata sin duda de una situación ciertamente grave que debería ser coyuntural. Conforme pasa el tiempo, sin embargo, **se aproximan los elementos coyunturales, derivados de la crisis, con los de naturaleza más estructural, debido a su mayor duración, como los derivados de la evolución demográfica.**

El origen más importante de la actual situación de déficit está en la destrucción de empleo y consecuente caída de ingresos por la crisis económica, agravada por la equivocada política económica de austeridad y recortes impuestos en los últimos años. De 2007 a hoy se han destruido cerca de 3 millones de empleos y el número de trabajadores cotizantes lo ha hecho en 1,2 millones desde 2009. En el mismo sentido abunda el hecho de la reducción de las bases medias de cotización, en gran medida consecuencia de la caída de salarios y el aumento del trabajo a tiempo parcial y precario

Aún a pesar del inicio de la recuperación económica, en la que insisten en centrarse los mensajes del Gobierno, las **previsiones oficiales para 2015** siguen manteniendo una previsión de **déficit del 0,6% del PIB**; previsión que, sin embargo, **otras fuentes** oficiales como la AIREF, con la que coinciden también en mayor medida las estimaciones del Gabinete Económico de CCOO, sitúan más cercano al **1,1%** registrado en 2014. Una situación de déficit que en cualquier caso el propio **Gobierno reconoce que se mantendrá, como mínimo, hasta 2018**, según se recoge en la última **actualización del Programa de Estabilidad 2015-2018.**

Parece claro en cualquier caso que el argumento de la recuperación económica no va a ser suficiente para resolver esta situación en el corto plazo. Pese al **aumento de la afiliación (de 571.400 afiliados en el último año, que equivale a un crecimiento del 3,42%)**, no crecen en la

misma proporción los ingresos derivados de **cotizaciones** (apenas han aumentado un **0,94%** en términos globales, si bien es cierto que el dato es **dispar por regímenes**, siendo más altos en el Régimen General, pero sin llegar a un crecimiento comparable al del número de afiliados) como consecuencia de la existencia de distintas tarifas planas con cargo al sistema, además del efecto derivado de la precariedad de muchos nuevos empleos con bajo salario, incremento de los contratos a tiempo parcial e inestabilidad laboral, **disminución de las cotizaciones derivadas de las prestaciones contributivas por desempleo,...**

	2015	Variación 2015 / 2014		
	Datos hasta mayo	Ppto inicial sobre ppto inicial	Ppto inicial sobre avance liquidación	Mayo sobre mayo
	Mill.	%	%	%
COTIZACIONES SOCIALES	41.762	6,8	10,8	1,0
De empresas y trabajadores:	38.831	8,6	11,7	2,5
-Régimen General	31.422	8,5	11,7	2,6
-Régimen Especial Autónomos	4.576	9,2	9,1	0,8
-Régimen Especial Agrario	1	0,0	0,0	0,0
-Régimen Especial del Mar	128	4,0	-1,2	1,8
-Régimen Especial Minería Carbón	70	4,0	-5,6	3,8
-Régimen Especial Empleados de Hogar	0	0,0	0,0	0,0
-Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales	2.572	9,5	17,5	4,2
-Cese de actividad de trabajadores autónomos	61	5,9	5,7	-5,0
Del Servicio Público de Empleo Estatal y Mutuas	2.931	-12,3	-0,1	-15,5

Fuente: Elaboración propia. Gabinete Económico CCOO

En **2015 se ha presupuestado un aumento de cotizaciones del 6,8%**, pero hasta mayo sólo ha crecido el mencionado 0,94% (2,6% en el Régimen General, frente al 8,5% presupuestado). El aumento de recaudación previsto, era **incongruente con la previsión de crecimiento del empleo para 2015, incluida en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado (+1,7%)**. Por tanto, se combinan **dos fenómenos: se ha sobre-presupuestado y la recaudación es inferior** al aumento de empleo previsto, por el efecto combinado de:

- El **mayor peso del empleo a tiempo parcial** que ha pasado de ser el **24% de la afiliación en 2007 al 34% en 2015**, con el consiguiente impacto en menores bases de cotización.
- La **devaluación salarial**, especialmente concentrada en nuevos empleos. Así, el porcentaje que representa el **salario de los trabajadores con menos de un año de antigüedad sobre el salario medio, ha pasado del 78% en 2007 al 69% en 2013 para empleos a jornada completa y, de un 90 a un 85% para los contratos a tiempo parcial.**

Porcentaje que representa el salario de los trabajadores con menos de un año de antigüedad sobre el salario medio

	Jornada completa	Jornada parcial
2007	78%	90%
2013	69%	85%

Fuente: Decil salarial de la EPA del INE.

La **consecuencia de ello, junto al efecto de las sucesivas tarifas planas** implantadas por el Gobierno como políticas activas, con cargo a las cotizaciones sociales, es un consumo **acelerado y anticipado del Fondo de Reserva** que ha visto reducir su patrimonio de 66.815 millones en 2011 a los aproximadamente 40.000 millones de euros actuales, lo que es utilizado como argumento por aquellos que defienden una disminución de la intensidad de las prestaciones.

Se hace por tanto necesario abordar urgentemente el debate de medidas que mejoren los ingresos del sistema de seguridad social, más aún tras la reforma que ha aprobado el actual Gobierno, sin acuerdo alguno, en la que ha realizado una definición muy restrictiva del factor de sostenibilidad y una limitación, en el medio y largo plazo, de la revalorización de pensiones.

El **Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo aprobado por el Congreso de los Diputados en enero de 2011** ya contemplaba la posibilidad de encontrarnos en un escenario de cierta dificultad financiera y por ello incluían una serie de **recomendaciones genéricas para mejorar los ingresos del sistema**, que ahora proponemos concretar.

En este sentido desde nuestro punto de vista resulta necesario emprender distintas medias que surtan efectos con un alcance diferenciado. De un lado, **aprovechando la ventana de oportunidad que abre el Gobierno con su propuesta de modificación normativa, proponemos medidas de mejora de ingresos en el corto y medio plazo** que tienen como objetivo ayudar a resolver el actual déficit que coyunturalmente presenta la seguridad social sin tener que recurrir a un agotamiento prematuro del Fondo de Reserva.

De igual modo, **dirigidas a la próxima evaluación, planteamos medidas de carácter más estructural que en el medio y largo plazo, contribuyan a incorporar una fuente sostenida de ingresos adicionales** que mejoren la financiación del sistema de modo que se contribuya a garantizar su sostenibilidad y el mantenimiento en términos razonables del pacto inter-generacional que está en la base del sistema público de seguridad social.

En concreto, las medias que se plantean responden a las siguientes recomendaciones del Pacto de Toledo:

Recomendación 1. Separación y clarificación de las fuentes de financiación.

Financiación con imposición general de los gastos de administración de la Seguridad Social.

“La Comisión ya puso de relieve en 2003 que la financiación de las prestaciones de naturaleza contributiva debe depender básicamente de las cotizaciones sociales, y que la financiación de las

prestaciones no contributivas y universales se debe efectuar exclusivamente a través de la imposición general.”

Derivada de tal recomendación consideramos que debería estudiarse la posibilidad de que el Estado asuma, al menos parcialmente, los **Gastos de administración de la Seguridad Social, actualmente financiados con cotizaciones sociales se sitúan en torno al 0,25% del PIB (2.640 millones de € en 2014)**

Actuaciones sobre los tipos de cotización mientras subsista la situación de déficit.

“El cálculo de las cotizaciones sociales debe ir encaminado a garantizar la cobertura de las prestaciones contributivas. Cualquier modificación de los tipos de cotización deberá salvaguardar la sostenibilidad del sistema.”

Derivada de tal recomendación, consideramos oportuno plantear el debate de actuar temporalmente sobre las cotizaciones, bien incrementando las de contingencias comunes, de modo que ello ayudase a acelerar el equilibrio financiero del sistema (de tal forma que una vez conseguido éste fuesen restaurados los anteriores tipos de cotización); bien reestructurando las cotizaciones por contingencias comunes y desempleo, atendiendo a la evolución del gasto en cada partida.

Cada punto adicional de cotizaciones por contingencias comunes supondría un incremento de ingresos en el entorno de los 3.000 millones de euros anuales (0,29 % PIB)

Sustitución de los programas de reducción de cotizaciones por bonificaciones financiadas con imposición general.

“Avanzando un paso más respecto a las recomendaciones de 1995 y de 2003, la Comisión ha resuelto que, en todo caso, las políticas activas de empleo que introduzcan bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social deberán efectuarse exclusivamente con cargo a la fiscalidad general. También se financiarán, con cargo a la fiscalidad general, cualesquiera actuaciones en materia de anticipación de la edad ordinaria de jubilación o de ayuda a sectores productivos determinados.”

Consideramos que deberían revisarse los distintos programas de reducciones de cuotas a la seguridad social, sustituyéndolos en su caso por bonificaciones financiadas con impuestos generales.

En este sentido cabe mencionar varios ejemplos:

- Los **diferentes programas de “tarifa plana”** de cotización que están en marcha desde 2014, y cuyo impacto económico según estimación realizada por la AIREF (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal)³ con datos de la LPGE, es para **el conjunto de estas medidas de 2.457 millones de euros (0,23% PIB),**

Entre dichas medidas cabe señalar las siguientes:

- La denominada “tarifa plana” de contratos por cuenta ajena que, si bien ha llegado a ser utilizada en un total de 319.946 contratos, no se acredita impacto efectivo en creación de empleo nuevo, derivado de esta medida.
- La continuación de dicho programa en 2015, ahora bajo la denominación, “umbral exento de cotización” y del que actualmente ya se benefician las empresas en 39.915 contratos, y que mantiene un perfil de utilización similar al de su predecesor.

³http://www.airef.es/system/assets/archives/000/000/622/original/Informes_sobre_el_Proyecto_APE_2015-2018.pdf?1430899328

- La denominada “tarifa plana de trabajadores autónomos” de la que no se han facilitado por el momento datos concretos sobre efectividad, probablemente relevante en cuanto a nuevas altas, pero más que dudosa posteriormente, si tenemos en cuenta que entre 8 y 9 de cada 10 altas no se consolidan.

Recomendación 3. Fondo de reserva.

Como es conocido el Fondo de Reserva es un instrumento cuya función prioritaria, además de ayudar a corregir los déficit que puedan darse con motivo de la crisis, es la de contribuir a la sostenibilidad del sistema público de pensiones en el medio y largo plazo cuando la generación del baby-boom alcance la edad de jubilación.

Para garantizar esta misión, la Ley 28/2003 reguladora del Fondo de Reserva establece una fórmula de utilización de sus recursos sólo en el caso de déficit estructural del sistema de Seguridad Social y exclusivamente para financiar prestaciones contributivas, estableciendo el límite de utilización anual del Fondo en una cuantía máxima del 3% del gasto derivado de las pensiones contributivas y los gastos necesarios para su gestión. Con esta medida se garantiza una utilización equilibrada y razonable del Fondo de Reserva buscando el reparto solidario de esfuerzos entre trabajadores y el Estado sin tener que acudir a su consumo anticipado.

No obstante, **el Gobierno ha venido suspendiendo temporalmente esta limitación en la utilización del Fondo de Reserva, autorizando así la posibilidad de disposición por importes superiores al mencionado 3%.** Lo ha hecho en dos ocasiones: la primera suspendiendo la aplicación en los ejercicios de 2012 a 2014, ciertamente en una situación excepcional, y la segunda en la última Ley de Presupuestos extendiendo la suspensión a los ejercicios 2015 y 2016, lo que **en la situación actual y junto con las medidas de renuncia de ingresos que se vienen detallando en esta intervención, simplemente, no se justifica, menos aún cuando se renuncia irresponsablemente, en nuestra opinión, a importantes ingresos fiscales.**

La disposición total que se ha hecho del Fondo de Reserva desde 2012 ha ascendido a un total de 37.701 millones de € para hacer frente a necesidades de pago de pensiones contributivas⁴. El montante actual del Fondo de Reserva es ya algo inferior a 40.000 millones de €.

Restitución de la fórmula de utilización del Fondo de Reserva prevista en la Ley 28/2003.

El Gobierno ha venido justificando la suspensión de esta garantía legal desde 2012 con el argumento del déficit que presentaba el sistema de seguridad social como consecuencia de la destrucción de empleo derivada de la crisis económica. Sin embargo, esta línea de justificación choca con el discurso del propio Gobierno de recuperación económica, por lo que si bien en los primeros tres años de suspensión de la norma ésta podría estar justificada, desde luego ya no lo está para la ampliación de la medida en 2015 y 2016 tal y como ha establecido la última Ley de Presupuestos Generales del Estado. Por lo que, desde nuestro punto de vista, **debería revisarse esta medida y restituir en su integridad la fórmula de utilización del Fondo de Reserva prevista en la Ley 28/2003.**

⁴ A los que habría que sumar 5.350 millones de euros dispuestos entre 2012 y 2014 de distintos excedentes de gestión de las Mutuas originados en cotizaciones de contingencias profesionales; y 3.255 millones de euros del mismo origen que las Mutuas tienen la obligación de incorporar en 2015 al Fondo de Contingencias Profesionales para, en su caso, ser utilizado por la Tesorería General de la Seguridad Social con el mismo fin.

Recursos destinados a financiar las “tarifas planas” de cotización.

También resulta ciertamente incongruente la utilización del Fondo de Reserva con el hecho de que desde 2014 se haya puesto en marcha las ya mencionadas medidas de “tarifa plana” de cotización que se mantendrán hasta 2017 y cuya financiación corre a cargo exclusivo de unos menores ingresos de Seguridad Social, en lugar de ser financiadas con imposición general como en otros momentos ha ocurrido con medidas similares de fomento del empleo.

Resulta por tanto **conveniente que el Gobierno reconsidere, más allá de la efectividad real de estas medidas, que las mismas se financien, en todo caso, como políticas activas de empleo, al margen de las cotizaciones sociales.**

Recomendación 5. Adecuación de las bases y períodos de cotización.

Bajo la recomendación genérica de la consideración como “necesario ajustar, con más precisión, la relación entre el salario real y las bases de cotización así como, paralelamente, mejorar las prestaciones que se recibirán” cabe hacer las siguientes propuestas:

Incremento de la base máxima de cotización.

En la misma línea planteada antes, el Pacto de Toledo concreta que *“resultaría pertinente elevar el tope máximo de cotización y la pensión máxima que se regulan en la Ley para garantizar la adecuada correlación en la evolución de salarios, cotizaciones y prestaciones”*

Si bien se ha venido actuando en esta línea, en los últimos años se ha venido haciendo de forma desequilibrada de modo que con ello se veía comprometido tanto el principio de contributividad como la propia legitimación del sistema, por cuanto los incrementos en las bases máximas no han tenido en cuenta a su vez un aumento de las pensiones máximas. Desde nuestro punto de vista es posible seguir incrementando la base máxima haciendo lo propio con la pensión máxima, si bien garantizando siempre el mantenimiento del “diferencial solidario” que entre ambas referencias existe actualmente a favor del sistema.

Cabría en este sentido seguir actuando sobre el **incremento de la base máxima de cotización en hasta un 15%, lo que tendría un impacto sobre los ingresos del sistema de unos 1.900 millones de euros anuales (0,18% PIB)**

Incremento de la base mínima de cotización.

Sería igualmente pertinente actuar sobre la base mínima de cotización, manteniendo en todo caso su actual relación con el Salario Mínimo Interprofesional, y llevando éste hasta la referencia establecida por la Carta Social Europea, un 60% del salario medio. **Para 2015, las organizaciones sindicales hemos demandado**, sin éxito, que se incremente el **SMI hasta 725 €, para llegar a 800 en 2016**, aproximándose de forma clara a esa referencia en un plazo mayor.

Si bien ello tendría como consecuencia en el medio y largo plazo un aumento del gasto en prestaciones contributivas este quedaría en gran medida compensado por una minoración en el gasto de complementos a mínimos (recordemos que no resulta menor el dato de que el 16,58% de las nuevas altas de jubilación siguen precisando de este tipo de complementos, un dato que se eleva hasta el 22,99% en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos).

Acelerar la equiparación de bases medias de cotización de Autónomos y el Régimen General.

Como es conocido, existe un importante diferencial entre la base media de cotización⁵ de los trabajadores afiliados al Régimen General (1.703,71 euros/mes) y los que lo hacen en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (999,27 euros/mes). Es decir, los trabajadores autónomos presentan una base media de cotización un 58,65% inferior que los trabajadores por cuenta ajena, lo que en gran medida es la causa que lleva a que los primeros tengan un nivel de protección social muy inferior a los segundos. Una situación de infra-protección que en cualquier caso debe resolverse.

Para ello se han venido articulando desde 2011, como consecuencia del acuerdo alcanzado en tal sentido en el último Acuerdo de Pensiones alcanzado entre el Gobierno y los interlocutores sociales, medidas orientadas a la equiparación gradual de las bases medias de cotización entre ambos regímenes y que han mejorado parcialmente esta situación.

Desde nuestro punto de vista, respetando los términos en los que se han regulado dichas iniciativas y se viene aplicando en las leyes de presupuestos generales del Estado, sería a su vez conveniente que, en la medida en la que el ciclo de crecimiento económico se consolide, se acelere igualmente el proceso de convergencia entre ambas bases medias de cotización.

Esta medida, una vez implantada **supondría un incremento de ingresos por importe de unos 7.000 millones de euros (0,66 % PIB) con la consiguiente mejora en los sistemas de protección social de los trabajadores y trabajadoras autónomos.**

Recomendación 6. Incentivos al empleo.

Sin duda esta resulta la recomendación verdaderamente estratégica para garantizar la sostenibilidad en el largo plazo no ya del sistema público de Seguridad Social sino del propio Estado de Bienestar: *“La Comisión advierte de las negativas consecuencias que para la protección social de los jóvenes tienen la persistente temporalidad y precarización de sus condiciones de trabajo, así como sus elevados índices de rotación, dado que ello impide la acumulación de carreras de cotización mínimamente prolongadas y, por consiguiente, determina futuras pensiones de jubilación de escasa cuantía.*

Por ello la Comisión sostiene que, a la vista de la situación actual de empleo por la que atraviesan los jóvenes, se hace necesario que las Administraciones Públicas pongan en marcha –entre otras- políticas educativas y formativas de amplio espectro que favorezcan las posibilidades de los jóvenes para ser contratados, especialmente en el caso de aquellos jóvenes que encuentran mayores dificultades de acceso al empleo debido a una formación escasa, o a causa de un abandono prematuro del sistema educativo.

Asimismo, la Comisión apoya el aumento de políticas activas de empleo específicas para jóvenes desempleados y para aquellos que acceden por primera vez al mercado laboral.”

En la medida en que un **Plan de Empleo eficaz fuese capaz tan sólo de contribuir a recuperar los más de 3 millones de empleos perdidos en lo que llevamos de crisis, los ingresos del sistema se incrementarían en 15.000 millones de euros (1,41% PIB).**

⁵ Se utiliza la base media de cotización prevista para 2015 por el Informe Económico Financiero de la Seguridad Social, Tomo I, Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 2015, pp. 99-111.

Recomendación 10. Lucha contra el fraude.

Igualmente, la lucha contra el fraude debe ser un eje de actuación de primer orden: *“la lucha contra la economía irregular, además de su incidencia en la competencia de las empresas, es una necesidad para que siga preservándose la estabilidad económica del sistema y para que se salvaguarden los futuros derechos de Seguridad Social de los trabajadores; por esa razón, se insta a combatir los efectos negativos que el empleo no declarado ocasiona a la Seguridad Social.*

A este respecto la lucha contra el fraude debe comportar la aprobación de planes conjuntos entre Seguridad Social, Servicios Públicos de Empleo, Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Agencia Estatal de Administración Tributaria, Instituciones Tributarias Forales y Ministerio del Interior”

En la actualidad la lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, conforme a la información suministrada ayer mismo en el Observatorio del Fraude, más de dos años después de la reunión anterior, está mejorando sus cifras, pero de forma claramente insuficiente.

Las **mejoras notables en plazos de recaudación y las nuevas herramientas informáticas para detección y previsión del fraude**, son sin duda buenas noticias. Sin embargo, la **insuficiencia de medios humanos en la Tesorería General de Seguridad Social y en la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, así como la necesidad de mejorar la formación y cualificación en estas tareas**, suponen infrautilizar la capacidad de esas nuevas y potentes herramientas.

Desde nuestro punto de vista, el actual programa de lucha contra el fraude no atiende suficientemente a los objetivos centrales de esta Recomendación. De hecho, los resultados de las actuaciones en 2014 tuvieron un alcance en resultados o investigación de apenas 700 millones de €, sin duda importantes, pero muy alejados del potencial de una actuación efectiva en esta materia.

En este sentido, un adecuado cumplimiento de las recomendaciones en vigor del Pacto de Toledo, debería concretarse en un **nuevo y ambicioso Plan de Lucha contra el Fraude** en el que se optimizaran los medios disponibles y se persiguieran los más importantes focos de fraude a la Seguridad Social: el empleo no declarado, la utilización indebida de contratos a tiempo parcial que esconden infra-cotización de salario y tiempo de trabajo, la afiliación efectiva de becarios,...

Un Plan de Lucha contra la economía sumergida de estas características debería ser **capaz de aflorar ingresos al sistema por un importe de entre 5.000 y 11.000 millones e (0,5-1% PIB)**

El conjunto de medidas señalado en este apartado 2, aplicadas en su totalidad o parcialmente, serían de gran utilidad y responderían a necesidades evidentes en materia de Seguridad Social, proyectando sus efectos en el corto, medio y largo plazo. Por tanto, actuar en esta dirección, sería un excelente y adecuado complemento de la propuesta que se trae a esta Comisión Parlamentaria.

3. Los retos a medio y largo plazo del sistema de Seguridad Social

El apartado anterior se refiere a los desarrollos del pacto de Toledo que, definidos en la última revisión del mismo, en enero de 2011, se encuentran también pendientes de desarrollarse o pueden continuar haciéndolo. Son por tanto, aportaciones oportunas y de actualidad, que pueden y deberían abordarse junto a la que hoy nos trae aquí.

Sin embargo, no se agotan aquí las necesidades a abordar y este fin de legislatura, unos meses antes de que se cumplan **5 años desde la última revisión del Pacto de Toledo en el final del anterior periodo legislativo**. La situación actual de la Seguridad Social y las perspectivas de futuro de la misma, nos llevan a abordar la necesidad de abordar, **tras las próximas elecciones generales, medidas de carácter más estructural que en el medio y largo plazo contribuyan a incorporar una fuente sostenida de ingresos adicionales** que mejoren la financiación del sistema, de modo que se garantice su sostenibilidad y el mantenimiento en términos razonables del pacto inter-generacional que está en la base del sistema público de seguridad social.

Recuperar el marco del Pacto de Toledo.

El mecanismo de seguimiento y reforma que supone el Pacto de Toledo es uno de los principales activos del propio sistema de Seguridad Social. Los **procesos de negociación y acuerdos políticos y sociales amplios han venido a incrementar notablemente la legitimación del propio sistema y sus mecanismos de actualización**, además de ser una garantía para que su orientación estratégica se articule sobre la base de la búsqueda del equilibrio entre la mejora de la protección social que ofrece y la garantía de sostenibilidad.

La experiencia nos muestra que las **reformas adoptadas en este marco entre 1995 y 2011 han respondido a este doble objetivo consiguiendo además una profunda transformación y adecuación del sistema de seguridad social a los retos de futuro que debe encarar; mientras que las reformas adoptadas unilateralmente por los Gobiernos de turno antes de 1995 y después de 2011 han buscado prioritariamente la garantía de sostenibilidad**, actuando con mayor o menor intensidad a través de la reducción del gasto, afectando negativamente la lógica de equilibrio que debe regir el sistema y con menor legitimación social.

Desde nuestro punto de vista resulta **imprescindible recuperar el Pacto de Toledo** como mecanismo para realizar el seguimiento y actualización del sistema de seguridad social, en el marco de **procesos de diálogo, negociación y acuerdos políticos y sociales amplios**.

Focalizar el debate de la sostenibilidad del sistema desde medidas de equilibrio.

La garantía de sostenibilidad del sistema de Seguridad Social pasa por focalizar adecuadamente los debates. **Junto a las necesarias actuaciones que sigan reforzando la contributividad y tiendan a reducir al máximo posible los comportamientos estratégicos, debemos centrar nuestra atención en la necesidad de actuar sobre los ingresos** atendiendo a varios retos interconectados del sistema con ello:

- Riesgo demográfico medio plazo
- Inestabilidad del mercado de trabajo y carreas de cotización discontinuas
- Devaluación salarial y reducción de bases de cotización no sólo coyuntural sino que amenaza con convertirse en estructural en trabajadores con perfil de baja cualificación.

Se trata así de retos más estructurales que precisan actuaciones anticipadas como las que venimos abordando desde hace 20 años en el marco del Pacto de Toledo, además de seguir actuando en el medio y largo plazo con medidas también en el mercado de trabajo.

Excedentes del sistema de Seguridad Social y políticas públicas

En el debate de la garantía de ingresos de fuentes distintas a las cotizaciones sociales debería tenerse presente la aportación solidaria que el Sistema de Seguridad Social ha venido haciendo históricamente al conjunto de la economía durante décadas. No para plantear la obligatoriedad de reponer lo aportado al conjunto del Estado y la economía por los trabajadores y trabajadoras a través de los salarios diferidos que son las cotizaciones sociales, sino para tener presente este esfuerzo, reconocerlo y considerarlo en el debate sobre fuentes adicionales de financiación.

En este sentido, resulta ciertamente complejo calcular la **aportación que la Seguridad Social ha venido haciendo históricamente al conjunto de las cuentas públicas**. Desde su puesta en marcha a mediados de los años 60 del pasado siglo, nuestro sistema de seguridad social ha generado superávit, salvo desde 2011 a hoy y en los años 1995-1997. En el resto de ejercicios los excedentes de cotizaciones sociales han servido para pagar las pensiones contributivas, las no contributivas y las prestaciones sanitarias de la población, por lo que la sociedad en su conjunto se benefició del ahorro detráido de los trabajadores o, en su caso, de una posible mejora de sus prestaciones sociales. Incluso con la puesta en marcha del Fondo de Reserva en 2001, no todos los excedentes producidos se han venido ingresando en él ya que entre esta fecha y el año 2013 los complementos a mínimos fueron parcialmente financiados por dicho excedente. Algunos estudios⁶ señalan que si las cotizaciones sociales que se utilizaron derivadas de excedentes pasados, se hubieran capitalizado al tipo legal del dinero, el Fondo de Reserva representaría el 34,22% del PIB en 2004, en lugar del 2,3% que mostró ese año.

Si continuamos ese ejercicio con la rentabilidad del fondo de reserva, de acuerdo con los informes emitidos por la TGSS, incorporando los excedentes que durante los ejercicios 2005 a 2012 se utilizaron para financiar complementos a mínimos, los resultados serían los siguientes:

Años	Complementos por cotizaciones	Rentabilidad FRSS (M€)	Rentabilidad FRSS (M€)	Saldo
2004				287.602,73
2005	3.190,02 €	3,82	10.986,42	301.779,18
2006	3.296,47 €	0,59	1.780,50	306.856,15
2007	3.577,47 €	2,66	8.162,37	318.595,99
2008	3.785,18 €	8,77	27.940,87	350.322,04
2009	4.006,43 €	3,7	12.961,92	367.290,38
2010	4.291,08 €	-1,83	- 6.721,41	364.860,05
2011	4.690,11 €	6,02	21.964,57	391.514,73
p 2012	3.871,54 €	4,89	19.145,07	414.531,34
2013		9,14	37.888,16	452.419,51
2014		11,85	53.611,71	506.031,22

Fuente: Elaboración propia CCOO a partir de datos de la TGSS.

⁶ Entre otros, ANIDO, M., MAREQUE, M & LOPEZ-CORRALES, F (2014): "El Fondo de Reserva de la Seguridad Social y su papel en la sostenibilidad del sistema de pensiones", CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, número 80, pp. 187-218.

De este modo el fondo de reserva adicional que potencialmente se hubiera podido crear con las aportaciones que el sistema contributivo de Seguridad Social hizo a gastos que en la actualidad no le son propios ascendería a **506.031 millones de euros (47,81% del PIB)**, en lugar de los aproximados 40.000 millones de euros (3,78% PIB) que actualmente presenta.

La posibilidad de financiación por el Estado de las prestaciones por muerte y supervivencia.

El mero hecho de la evolución demográfica en nuestro país hará necesario que durante un determinado lapso de tiempo el sistema de seguridad social articule una fuente de ingresos estable y sostenida adicional a las cotizaciones sociales para garantizar su equilibrio financiero sin tener que recurrir a una minoración de las prestaciones.

Dicha fuente adicional de ingresos debe articularse con el principio de separación de fuentes y en este sentido podría ser una alternativa razonable estudiar la posibilidad de tomar como referencia la financiación (no planteamos aquí una modificación de su régimen jurídico) de las prestaciones de muerte y supervivencia, por varias razones.

En primer lugar atendiendo a su naturaleza ciertamente compleja, por cuanto aún siendo ciertamente prestaciones de naturaleza contributiva que nadie pone en duda, la perciben sin embargo supérstites del trabajador/a que ha generado el derecho. Por lo que atendiendo a dicha naturaleza compleja cabría reflexionar sobre la financiación de la prestación.

En segundo lugar porque el volumen de recursos destinados a su financiación (en torno a 2% del PIB) se corresponde aproximadamente con una parte significativa de la expectativa de crecimiento de gasto que se prevé necesaria para mantener en las próximas décadas el nivel de cobertura e intensidad de las prestaciones que reconoce el sistema.

Y en tercer lugar porque el establecimiento de una fórmula como esta, que identifica una prestación concreta en lugar de una línea de aportación de objeto indeterminado, ayudaría a ordenar y clarificar el flujo monetario que es necesario incorporar al sistema así como su destino. Con lo que se contribuiría a preservar el actual esquema de financiación evitando en lo posible la confusión de figuras que intervienen en la financiación (cotizaciones/impuestos).

Atendiendo a la previsión de Presupuestos Generales del Estado para 2015, **las prestaciones de muerte y supervivencia en su tramo contributivo alcanzarán la cuantía de 19.811 millones de euros (1,87% PIB).**

Somos conscientes de que no es la única fórmula posible, aunque creemos que es adecuada. Sabemos que existen otras alternativas y estamos dispuestos a debatirlas. Lo que parece innegable es la necesidad de aportar vías adicionales de financiación para la coyuntura demográfica en las décadas que faltan hasta mediados de siglo y/o para abordar los efectos en los cambios en el mercado de trabajo que se quieren consolidar tras esta crisis, en tanto no seamos capaces de generar un tejido productivo más sano y adecuado para garantizar una de las instituciones sociales básicas del Estado de Bienestar.